

HARMONIZACIJA PROPISA REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE SA PRAVOM EU*

Miloš Vasiljević**

Đuro M. Đurić***

*U okviru procesa pridruživanja Evropskoj uniji, Republika Srbija je započela ambiciozni poduhvat usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU. Reč je o usvajanju pravnih tekovina EU poznatih kao *acquis communautaire*, kroz izmene važećeg zakonodavstva i donošenje novih usklađenih zakona, te njihovu pravilnu u praksi. Ovaj zadatak zahteva političku volju i podršku, budući da je započet pre formalnog sticanja obaveze usklađivanja propisaza Republiku Srbiju. Od marta 2012. Srbija usklađuje svoje propise kao država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji. Jedno od važnih poglavlja *acquis communautaire*-a jeste poglavlje 27 koje se odnosi na zaštitu životne sredine. U procesu usklađivanja propisa iz ove oblasti Republika Srbija je ostvarila značajan napredak. Međutim, kako *acquis communautaire*-a nije statična kategorija, to je neophodno obezbediti dalju političku i finansijsku podršku, te ojačati administrativne kapacitete za primenu propisa. Takođe, klimatske promene predstavljaju ozbiljan izazov za Srbiju kao državu kandidata.*

Ključne reči: Republika Srbija, EU integracije, zaštita životne sredine, *acquis communautaire*, usklađivanje propisa

1. Uvod

Od početka procesa harmonizacije Republika Srbija ostvarila je značajan napredak u oblasti usklađivanja domaćih propisa sa pravom Evropske unije. Prema Izveštaju o sprovođenju Nacionalnog programa za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju (NPI) za prvo tromesečje 2012. godine¹, od jula 2008. godine Vla-

* Ovaj rad je deo istraživačkih projekata pod šiframa 47009 (Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU) i 179015 (Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU), finansiranih od strane Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije.

** Miloš Vasiljević, LL.M., Europa Institut, Univerzitet Sarlada, SR Nemačka.

¹ Izveštaj o sprovođenju trećeg i izmenjenog i dopunjenog Nacionalnog programa za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju (NPI), za prvo tromesečje 2012. godine, Kancelarije za evropske integracije, mart 2012.

da Republike Srbije je utvrdila 204 predloga zakona od planiranih 217, a Narodna skupština je usvojila 194 zakona, što čini 89% propisa predviđenih NPI ili 816 usvojenih propisa od ukupno 1017. Očekuje se da nova Vlada Republike Srbije formirana krajem jula 2012. godine nastavi taj proces.

Sve do 1. marta 2012. godine harmonizacija domaćih propisa sa pravom Evropske unije za Republiku Srbiju nije predstavljala formalnu obavezu. Tog datuma je Evropski Savet podržao preporuku Saveta ministara EU i mišljenje Evropske komisije, i Srbiji dodelio status kandidata za članstvo u Eu. Ipak, Republika Srbija je još 2008. godine počela jednostrano da primenjuje ključne dokumente za pristup EU. Tako je Narodna skupština Republike Srbije 10. septembra 2008. godine ratifikovala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Srbije² i Prelazni Sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima³. Oba dokumenta se u Srbiji primenjuju od 30. januara 2009. EU je sa svoje strane odložila primenu Prelaznog sporazuma do usvajanja pozitivnog zaključka Saveta ministara EU o saradnji Srbije sa MKSJ u Hagu. Stoga, EU primenjuje ovaj sporazum počev od 7. decembra 2009. godine.

Harmonizacija domaćih propisa sa *acquis communautaire* odvija se na osnovu čl. 107 Ustava Republike Srbije iz 2006. godine, čl. 72 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Poglavlja III Prelaznog sporazuma. Prema tome, Srbija je preuzela obavezu da postepeno, u periodu od šest godina, uskladi važeće i buduće zakone i propise sa propisima EU, te da obezbedi pravilnu primenu kako važećeg tako i budućeg zakonodavstva⁴. Uspešan proces usklađivanja propisa zavisi od mnogo činilaca, ali pre svega od političke volje, pravnog postupka, administrativnih kapaciteta i najzad, od finansijskih sredstava.

2. Pravni okvir zaštite životne sredine u Republici Srbiji

Politika EU u oblasti zaštite životne sredine ima za cilj da promoviše održivi razvoj i da zaštiti okolinu za sadašnje i buduće generacije. Ona se zasniva na integraciji politike zaštite životne sredine sa drugim politikama EU, preventivne aktivnosti,

² Zakon o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ br. 83/2008.

³ Zakon o potvrđivanju prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2008.

⁴ Vladimir Todorić, Nikola Jovanović, Mind the gap: *Studija o implementaciji evropskog zakonodavstva u Srbiji*, Centar za novu politiku, 2011, p.15.

princip "zagađivač plaća", otklanjanje štete po životnu sredinu na izvoru i podeljenu odgovornost. *Acquis communautaire* u oblasti zaštite životne sredine obuhvata preko 200 većih pravnih akata koji pokrivaju horizontalna pitanja, vodu i kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima, hemijske materije i buku. Obezbeđivanje usklađenosti sa EU *acquis* zahteva značajna ulaganja, ali takođe donosi značajne koristi. Snažna i dobro opremljena administracija na državnom i lokalnom nivou je neophodna za primenu i sprovođenje EU *acquis* u oblasti zaštite životne sredine.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju utvrđuje saradnju s ciljem jačanja administrativnih struktura i postupaka koji bi obezbedili strateško planiranje pitanja zaštite životne sredine i koordinaciju između relevantnih donosilaca odluka i fokusira se na usklađivanje srpskog zakonodavstva sa EU *acquis*. Ustav Republike Srbije predviđa pravo svakog građanina na zdravu životnu sredinu i na pravo vremenu i punu obaveštenost o njenom stanju⁵. Republika i autonomna pokrajina su odgovorne za zaštitu životne sredine, a Ustav određuje ovlašćenja za upravljanje zaštitom životne sredine na republičkom, pokrajinskom i nivou lokalne samouprave. Pravni okvir zaštite životne sredine predstavlja Zakon o zaštiti životne sredine usvojen 2004 koji je menjan i dopunjen 2009 godine.⁶

Vlada Republike Srbije donela je 23. marta 2010. godine Nacionalni program zaštite životne sredine⁷. Ovaj program se zasniva na prethodno usvojenom Zakonu o zaštiti životne sredine i predstavlja najvažniji strateški dokument u ovoj oblasti. Na osnovu tog dokumenta se vrši planiranje i upravljanje zaštitom životne sredine u periodu od deset godina. Cilj nacionalnog programa je razvoj moderne politike zaštite životne sredine u Republici Srbiji. Ostvarenje tog cilja obezbeđuje se kroz Akcioni plan, koji predstavlja pravno-institucionalni okvir za povlačenje sredstava iz projekata koje finansira EU, kao i iz fondova namenjenih zemljama kandidatima⁸. Programom su utvrđeni prioriteti u unapređenju zaštite životne sredine i uopšte kvaliteta stanovništva u Republici Srbiji. Takođe, 20. decembra 2011. predstavljena je Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine⁹. Ova strategija zasnovana je na tri dokumenta: Nacionalnom programu za integraciju Republike Srbije u EU

⁵ Čl. 74. Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ br.98/2006.

⁶ *Zakonozaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon i 43/2011 - odluka US).

⁷ Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja Republike Srbije, <http://www.ekoplan.gov.rs/src/15-Ostala-dokumenta-127-document.htm>, 15. jul 2012.

⁸ Djuro Djurić, Vladan Ivanović, Mladenka Balaban, „Regional policy funds: How prepared is Serbia to access European Union regional policy funds?“, u: *Serbia and the European Union: economic lessons from the new member states*, University of Coimbra, Portugal, 2011, p.303.

⁹ Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja Republike Srbije, <http://www.ekoplan.gov.rs/src/15-Ostala-dokumenta-127-document.htm>, 15. jul 2012.

(NPI)¹⁰, Nacionalnom programu za zaštitu životne sredine (NPZŽS)¹¹ i Nacionalnoj strategiji za održivi razvoj (NSOP)¹².

Za harmonizaciju propisa, kako formalnu, tako i funkcionalnu, te primenu u praksi, do 2030. godine Srbiji je potrebno oko 10 milijardi evra ili 1400 evra po glavi stanovnika.¹³ Potpuno usklađivanje domaćih propisa sa *acquis communautaire* očekuje se do kraja 2012. godine. Strategija predviđa primenu tri osnovne politike: usklađivanje propisa s EU standardima, optimizaciju korišćenja donacija i realizaciju prema zahtevima EU.

Prema oceni EU¹⁴, Srbija je ostvarila veliki napredak u oblasti zaštite životne sredine, a naročito u oblasti upravljanja otpadom, zaštiti prirode i upravljanjem hemikalijama, dok u oblasti upravljanja otpadnim vodama mora da izvrši značajna investicije. Tako, najviše ulaganja potrebno je u sektoru voda 5,6 milijardi evra, u sektoru otpada 2,8 milijardi evra i u sektoru industrijskog zagađenja 1,3 milijarde evra. Osim navedenih, deo sredstava u iznosu od 962 miliona evra odlazi na operativne troškove, koji padaju na teret budžeta¹⁵. Prema usvojenim propisima, nova postrojenja moraće da budu građena u skladu sa standardima EU, a stara će se renovirati u skladu sa novim zahtevima. Za to postoji i odgovarajući prelazni period. U tom smislu je na primer NIS Gasprom Njeft dobro napredovao. Slična ideja postoji za planiranu rafineriju u Smederevu.

Kao institucionalno-administrativni organ zaštite životne sredine 2007. godine obrazovano je Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, a 2010. godine dobilo je nadležnost u oblasti rudarstva i otpada prerađivačke industrije. Takođe, obrazovana je Agencija za zaštitu životne sredine radi uređenja i razvoja nacionalnog informacionog sistema zaštite životne sredine i Agencija za hemikalije. Međutim, formalna koordinacija, obaveštavanje i zajedničko donošenje odluka između upravnih organa u cilju uspešne primene EU *acquis* još uvek je slaba. Nadležnost za zaštitu i upravljanje vodenim resursima podeljena je između Ministarstva poljoprivrede, ministarstva zdravlja i ministarstva za infrastrukturu. Osim toga, Agencija za zaštitu životne sredine mora da ojača ljudske resurse. Na lokalnom nivou

¹⁰ Kancelarija za evropske integracije, www.seio.gov.rs, 10. jul 2012.

¹¹ Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja Republike Srbije, <http://www.ekoplan.gov.rs/src/15-Ostala-dokumenta-127-document.htm>, 15. jul 2012.

¹² Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja Republike Srbije, http://www.ekoplan.gov.rs/DNA/docs/strategija_rs.pdf, 15. jul 2012.

¹³ Kancelarija za evropske integracije, www.seio.gov.rs, 10. jul 2012.

¹⁴ Ibid; Commission staff working paper, Serbia 2011 progress report, accompanying Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, Brussels, 12.10.2011. ec.europa.eu, 10. maj 2012.

¹⁵ Ibid.

zaštita životne sredine nije dovoljno zastupljena i zahteva jačanje i dalju decentralizaciju. Zakonom o zaštiti životne sredine¹⁶ iz 2004. godine predviđene su osnovne funkcije, obaveze i ovlašćenja inspektora na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Te su dužnosti, pored navedenog, uređene i Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu¹⁷ i Zakonom o integrisanom prečavanju i kontroli zagađenja životne sredine¹⁸. Tim propisima utvrđena su široka ovlašćenja inspektora. Tako, oni mogu zabraniti, zapleniti i naložiti radnje radi ispunjenja zakonskih obaveza. Međutim, inspektori su suočeni sa značajnim ograničenjem, jer bez sudskog naloga ne mogu pristupiti mestima bez prethodnog obaveštenja niti uzimati uzorke.¹⁹

Ministarstvo za zaštitu životne sredine primenjuje minimalne kriterijume za ekološke inspekcije od 2007. godine. Time se omogućava prva procena uspešnosti ekološke inspekcije i kažnjavanja. Međutim, potrebna je temeljnija primena u praksi i jačanje saradnje između različitih inspektorata, razgraničenje njihovih nadležnosti i saradnja sa policijom i tužilaštvom²⁰.

Horizontalno zakonodavstvo Republike Srbije je u velikoj meri usklađeno s evropskim standardima²¹ i Vlada primenjuje Pravilnik o nacionalnoj listi indikatora zaštite životne sredine²², ali je potrebno da se zakonodavstvo dalje uskladi u pogledu prekograničnih aspekata procene uticaja na životnu sredinu (EIA). Takođe, neophodno je da Srbija pristupi amandmanima na Espoo Konvenciju²³ i da primeni Direktivu o odgovornosti za životnu sredinu.²⁴ Reč je o prvom i drugom amandmanu, koji se odnose na obaveštavanje o životnoj sredini pristup pravosuđu.

U pogledu kvaliteta vazduha Republika Srbija je ostvarila napredak u harmonizaciji zakonodavstva, tako što ga je skoro potpuno uskladila s Okvirnom Direktivom

¹⁶ Zakon o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon i 43/2011 - odluka US).

¹⁷ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004 i 36/2009.

¹⁸ Zakon o integrisanom prečavanju i kontroli zagađenja životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004.

¹⁹ Commission staff working paper, Serbia 2011 progress report, *ec.europa.eu*, 10. maj 2012.

²⁰ Vladimir Ateljević, Zoran Sretić, Siniša Mitrović, Prvoslav Plavšić, *Izazovi evropskih integracija u oblastima zaštite životne sredine i održivog razvoja lokalnih zajednica*, PALGO Centar, 2011, str. 59.

²¹ Commission staff working paper, Serbia 2011 progress report.

²² Pravilnik o nacionalnoj listi indikatora zaštite životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 37/2011.

²³ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 1991), www.unece.org/espoo-convention.html, 3. jul 2012.

²⁴ EUDirective 2004/35/CE of 21st April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, Official Journal of the European Union, N°L 143/56, 30.4.2004.

o kvalitetu vazduha²⁵, ali preostaje da se uključe odredbe koje se odnose na arsenik, kadmijum, živu, nikel i policikličnearomatične ugljovodonike u vazдушnom prostoru, kao i da se usklade propisi sa Nacionalnom Direktivom o plafonima emisija²⁶ i sa standardima u pogledu goriva. Kvalitet vazduha se prati u velikim urbanim zonama a za gradove Beograd, Novi Sad i Bor se pripremaju planovi o kvalitetu vazduha. To je omogućeno tako što Agencija za zaštitu životne sredine mrežu automatskog praćenja preko opštinskih i drugih organa.

Takođe, nacionalno zakonodavstvo je usklađeno sa ključnim politikama EU u pogledu upravljanja otpadom i opasnim otpadom i primenjuje principe prevencije, ponovne upotrebe, prerade i ponovnog dobijanja. Osim toga, zakonodavstvo je usklađeno i primenjuje se kada je u pitanju pakovanje i ambalaža otpada u posebnim slučajevima, kao i separacija otpada. Ostaje da se vidi kako će funkcionisati primena u praksi, posebno u seoskim sredinama i deponijama²⁷.

Kada je u pitanju upravljanje otpadnom kanalizacijom i otpadom iz prerađivačke industrije, ono nije u dovoljnoj meri usklađeno s EU propisima i posebno se očekuje usvajanje odredaba Okvirne Direktive EU o otpadima²⁸.

U pogledu kvaliteta pijaće vode, zakonodavstvo Republike Srbije je značajno usklađeno s EU *acquis*, ali je potrebno da se usvoje i standardi iz Okvirne Direktive o vodama²⁹, posebno kada je u pitanju povraćaj troškova za vodosnabdevače, uvođenje razgraničenja vodenih bazena i određivanje nadležnosti nadležnih organa. Takođe, potrebno je uskladiti propise s EU propisima o zaštiti podzemnih voda o zagađenja i pogoršanja, praćenju podzemnih voda i direktivama EU o nitratima i postupanju s urbanim otpadnim vodama³⁰.

Značajan napredak je zabeležen u oblasti zaštite prirode, uvođenjem odredbi Direktive o pticama i staništima³¹, kao i primenom Strategija za biološku raznovrsnost

²⁵ Framework Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management, Official Journal of the European Union, N° L 296/55, 21.11.1996.

²⁶ Directive 2001/81/EC of 23 October 2001 on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants, Official Journal of the European Union, N° L 309/22, 27.11.2001.

²⁷ EU Commission report on Serbia, 2010.

²⁸ Directive 2008/98/EC of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives, Official Journal of the European Union, N° L 312/3, 22.11.2008.

²⁹ Directive 2000/60/EC of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, Official Journal of the European Union, N° L 327/1, 22.12.2000.

³⁰ Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, Official Journal of the European Union, N° L 375/1, 31.12.1991.

³¹ Directive 2009/147/EC of 30 November 2009 on the conservation of wild birds, Official Journal of the European Union, N° L 20/7, 27.1.2010; Directive 2009/147/EC of 30 November 2009 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, Journal of the European Union, N° L 206/7, 22.7.1992;

Republike Srbije s akcionim planom 2010-2017³², zatim primenom zakonodavstva o naknadi štete prouzrokovane nezakonitim radnjama prema izričito zaštićenim divljim životinjama.

Srbija je svoje zakonodavstvo uskladila i počela da primenjuje Direktivu EU o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine³³ (IPPC) i Direktivu o kontroli većih opasnih akidenata³⁴ (Seveso II), čime je ostvaren napredak u oblasti industrijskog zagađenja i upravljanja rizicima. Takođe, na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine omogućena je primena tzv. dobrovoljnih instrumenata poput ISO standarda 14001, eko-menadžementa i šema revizije (EMAS), te nacionalnih eko-oznaka, čistije proizvodnje, upravljanja i tehničkim standardima³⁵.

Kada su u pitanju hemikalije, zakonima o hemikalijama i o biocidnim proizvodima usklađeni su propisi s EU *acquis*, a posebno s Uredbom REACH³⁶, Uredbom o klasifikaciji, obeležavanju i pakovanju supstancii mešavin³⁷ i Direktivom o puštanju biocidnih proizvoda na tržište.³⁸ Osim toga, Srbija je ratifikovala Konvenciju o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini³⁹ iz Roterdama i Konvenciju o stalnim organskim zagađivačima iz Stokholma.⁴⁰

³² Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja, www.ekoplan.gov.rs, 12. jul 2012.

³³ Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine, „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004.

³⁴ Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on control of major accident hazards involving dangerous substances, Official Journal of the European Union, N° L 10/13, 14.1.1997.

³⁵ Institut za standardizaciju Srbije, www.iss.rs, 15. jul 2012.

³⁶ Regulation (EC) No 1907/2006 of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC, Official Journal of the European Union, N° L 136/3, 29.5.2007.

³⁷ Regulation (EC) No 1272/2008 of 16 December 2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures, amending and repealing Directives 67/548/EEC and 1999/45/EC, and amending Regulation (EC) No 1907/2006, Official Journal of the European Union, N° L 353/1, 31.12.2008.

³⁸ Directive 98/8/EC of 16 February 1998 concerning the placing of biocidal products on the market, Official Journal of the European Union, N° L 123/1, 24.4.2008.

³⁹ Zakon o potvrđivanju Roterdamske konvencije o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini, „Službeni glasnik RS“, Međunarodni ugovori, br. 38/2009. Ovaj zakon se primenjuje kroz Zakon o hemikalijama, „Službeni glasnik RS“, br. 36/2009 i Zakon o biocidnim proizvodima, „Službeni glasnik RS“, br. 36/2009.

⁴⁰ Convention on persistent organic pollutants, chm.pops.int/Countries/StatusofRatifications/, 12. jul 2012.

U pogledu zaštite i praćenja stanja zemljišta naše zakonodavstvo zaostaje za EU standardima. Kada je u pitanju buka, naš Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini⁴¹ usklađen je sa EU Direktivom o zaštiti od buke⁴². Takođe, zabeležen je napredak u oblasti civilne zaštite, posebno kroz integrisano upravljanje u vanrednim situacijama, donošenjem Zakona o vanrednim situacijama⁴³ i osnivanjem Sektoraza upravljanje vanrednim situacijama pri Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Srbija je ratifikovala Protokol iz Kjota⁴⁴ i potpisnica Okvirne Konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama⁴⁵ i Vlada je usvojila Nacionalnu Strategiju o čistom razvoju⁴⁶ i do sada je podnet jedan, a u pripremi je drugi nacionalni izveštaj sa procenom efekata staklene bašte i projekcijama za 2012 i 2013.

U pogledu zakonodavstva koje se odnosi na klimatske promene, process usklađivanja sa EU *acquis* je u ranoj fazi, te je ova oblast pokrivena tek nekim sektorskim zakonima. Srbija je potpisnik Člana 5 Montrealskog Protokola o supstancama koje oštećuju ozonski omotač⁴⁷.

3. Finansiranje zaštite životne sredine

Izvori finansiranja zaštite životne sredine su budžet Republike Srbije, prihodi od naknada i taksi, kao i sredstva iz donacija međunarodnih organizacija i drugih država. Iz budžeta je za finansiranje javnog sektora u 2008. godini izdvojeno sredstava u iznosu od 0,3% bruto društvenog proizvoda. Procenjeni prihodi od naknada i taksi za zaštitu životne sredine su oko 1,63% PDB, ali samo mali deo od 0,31% PDB su sredstva Fonda za zaštitu životne sredine. Vrednosti međunarodne pomoći Republici Srbiji u oblasti zaštite životne sredine su skromne, te iznose oko 0,07% PDB. Ipak treba imati u vidu da su nove države članice EU iz Centralne Evrope u periodu

⁴¹ Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, "Službeni glasnik RS", br. 36/2009 i 88/2010.

⁴² Directive 2002/49/EC of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise, Official Journal of the European Union, N° L 189/12, 18.7.2002.

⁴³ Zakon o vanrednim situacijama, "Službeni glasnik RS", br. 111/2009 i 92/2011.

⁴⁴ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, of 11th December 1997, http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php, 14. jul 2012.

⁴⁵ United Nations Framework Convention on climate change, of 9th of May 1992, http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php, Serbia is a non-Annex-1 Party to the United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC

⁴⁶ Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja Kjota Protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva, <http://www.ekoplan.gov.rs/>, 10. jul 2012.

⁴⁷ Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer of 16 September 1987, www.unep.org, 15. jul 2012.

prepristupanja EU izdvajale za oblast životne sredine od 1,5%-2,5% BDP⁴⁸.

3.1. Finansiranje javnog sektora

Rashodi za zaštitu životne sredine (za Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja i Agenciju za reciklažu, kao i sredstva Nacionalnog investicionog plana), za 2008. godinu iznosili su 1789,5 miliona dinara, odnosno 0,3% bruto domaćeg proizvoda⁴⁹. Imajući u vidu da su procenjene minimalne i maksimalne štete od degradacije životne sredine u iznosu 4,4% BDP, odnosno 13,1% BDP, ova ulaganja nisu dovoljna⁵⁰. Prema Memorandumu o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009. godinu, sa projekcijama za 2010. i 2011. godinu, predviđeno izdvajanje za zaštitu životne sredine u periodu do 2011. godine iznosi 0,3% BDP godišnje⁵¹. Sa druge strane, prema Nacionalnom programu zaštite životne sredine, uz projektovani privredni rast od 5% godišnje, ulaganje u zaštitu životne sredine treba da raste do 1,2% BDP u 2011. i do 2,4% BDP u 2016. godini⁵². Ove dve projekcije se znatno razlikuju, što je posledica, s jedne strane, neodgovarajućeg tretmana zaštite životne sredine u sadašnjoj ekonomskoj politici, a sa druge strane, verovatno i korišćenja različitih metodologija. Treba istaći i da je iz sredstava Nacionalnog investicionog plana (NIP), na zaštitu životne sredine izdvojeno samo 0,23% ukupnih sredstava NIP-a.

3.2. Prihodi od naknada⁵³

Pored ovih budžetskih ulaganja, ostvaruju se prihodi od naknada za promet divlje flore i faune i naknada zasnovanih na principu „zagađivač plaća“ (naknade za motorna vozila i supstance koje oštećuju ozonski omotač, za emisije sumporovih i azotovih oksida, prašinu i otpad). Ove naknade se prikupljaju u Fondu za zaštitu

⁴⁸ Memorandumi i zakoni o budžetu za 2007., 2008. i 2009. godinu, izvor zvanična internet stranica Narodne skupštine RS, www.parlament.gov.rs, 08. jul 2012.

⁴⁹ Fond za zaštitu životne sredine, www.sepf.gov.rs, 08. jul 2012.; Ministarstvo za nacionalni investicioni plan, www.mnip.gov.rs, 08. jul 2012.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Memorandumi i zakoni o budžetu za 2007., 2008. i 2009. godinu, izvor zvanična internet stranica Narodne skupštine RS, www.parlament.gov.rs, 08. jul 2012.

⁵² Nacionalni program zaštite životne sredine, www.ekoplan.gov.rs/src/download-875/upload-centar/.../npzss.pdf, 08. jul 2012.

⁵³ Uredba o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanje naknade, „Službeni glasnik RS“, br. 113/2005, 6/2007 i 8/2010.

životne sredine. U cilju povećanja prihoda, Fond je u saradnji sa Ministarstvom životne sredine i prostornog planiranja učestvovao u izradi nacrtu Uredbe o korišćenju dela prihoda ostvarenih od prodaje kapitala u postupku privatizacije za finansiranje zaštite životne sredine. Nacrtom je predviđeno da se sredstva ostvarena od prodaje kapitala u postupku privatizacije u iznosu od 8% koriste za finansiranje Fonda.

3.3. Donacije⁵⁴

U 2007. godini Evropska komisija je dala najveća sredstva u iznosu od 4,33 miliona evra, zatim Švedska i Češka Republika (respektivno 1,28 i 0,95 miliona evra). Ulaganja Republike Srbije za zaštitu životne sredine u iznosu od 0,3% BDP, su znatno ispod proseka razvijenih evropskih država, ali su u proseku ili veća od ulaganja država iz okruženja i onih koje su nedavno primljene u EU. Ipak, treba imati u vidu da su nove države članice EU iz Centralne Evrope u periodu pre pristupanja EU izdvajale za oblast životne sredine od 1,5% - 2,5% BDP. Prihodi od naknada i taksi za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji, takođe su u proseku drugih evropskih država.

4. Ključni faktori zagađenja

4.1. Industrija

Industrijska proizvodnja doprinosi zagađenju životne sredine na više načina. Pored emisija zagađujućih materija i odlaganja otpada, značajan faktor je i korišćenje energenata i sirovina, jer je industrija veliki potrošač energije (31% ukupne potrošnje finalne energije). U 2007. godini zabeležen je porast industrijske proizvodnje za 3,7%⁵⁵, ali generalno posmatrajući industrijska proizvodnja je daleko ispod nivoa one iz 1990. godine. U prerađivačkoj industriji zabeležen je najveći porast. Međutim, u prilog ne ide podatak da učešće prljave industrije u proizvodnji iznosi čak 53%. Srbija spada u red zemalja sa visokom intenzivnošću stvaranja otpada (sa oko 135 kg proizvedenog industrijskog otpada).

Što se tiče mera za zaštitu životne sredine, Srbija je ratifikacijom Okvirne konvencije o promeni klime u statusu *ne-Aneks I države*, kao i Kjoto protokola, u

⁵⁴ Revidirani memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2009. godinu sa projekcijama za 2010. i 2011. godinu, Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije, www.mfp.gov.rs, 8. jul 2012.

⁵⁵ Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, www.merr.gov.rs, 10. jul 2012.

mogućnosti da koristi Mehanizam čistog razvoja⁵⁶, odnosno da iskoristi međunarodne mehanizme finansiranja da uvede čistije tehnologije. Pod pokroviteljstvom Organizacije ujedinjenih nacija za industrijski razvoj, 2004. godine pokrenut je projekat uvođenja čistije proizvodnje u preduzeća, ali usaglašen sistem upravljanja životnom sredinom, prema raspoloživim podacima, ima tek oko 20-30 preduzeća, odnosno oko 0,03% aktivnih preduzeća. U 2007. godini je osnovan i Centar za čistiju proizvodnju sa ciljem promovisanja čistije proizvodnje u preduzećima.

Kada je u pitanju reciklaža u Srbiji se ne poklanja dovoljno pažnje iako većina evropskih država reciklažu svrstava u strateške grane privrede. Ona u ukupnoj industrijskoj proizvodnji iznosi tek 0,3%. U 2008. godini Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja je izradilo „Pravilnik o bližim uslovima i postupku dobijanja prava na korišćenje ekološkog znaka, elementima, izgledu i načinu upotrebe ekološkog znaka za proizvode, procese i usluge“⁵⁷, odnosno pravilnik o nacionalnom eko znaku. Grupe proizvoda i kriterijumi po grupama proizvoda za nacionalni eko znak biće isti kao i za eko-znak EU (Cvet), tako da ćemo u trenutku pridruživanja EU imati potpunu infrastrukturu za „Cvet“, a nacionalni eko znak će dalje moći da se razvija nezavisno.

U Srbiji ne postoji razvijena metodologija praćenja industrijske proizvodnje i njenog uticaja na životnu sredinu, u Srbiji se tek uspostavljaju Integralni katastar zagađivača i Katastar deponija, a emisije se sistematizovano prate. Analizirajući trend industrijske proizvodnje u evropskim državama kroz lančane indekse, uočava se da u razvijenim državama industrijska proizvodnja opada ili stagnira, dok u državama u tranziciji ona je u porastu. U poređenju sa tim državama, Republika Srbija je ispod proseka.

4.2. Otpad

Prikupljanje podataka o generisanim količinama komunalnog otpada u Republici Srbiji izvršeno je poslednji put tokom 2007. godine. Pravilnikom o Integralnom katastru zagađivača uspostavljeno je i redovno godišnje izveštavanje o komunalnom otpadu. Svi dobijeni podaci dobijeni su na osnovu jednostavnog modela razvijenog od strane Agencije o izveštavanju o količinama generisanog komunalnog otpada i dostavljenog EUROSTAT-u. Na osnovu ovih podataka prosečni obuhvat prikupljanja

⁵⁶ Namera je da se od 2012. do 2020. godine za 20% smanji emisija štetnih gasova, a da se učešće biogoriva poveća za 10%, preuzeto sa <http://www.ekoforum.org/index/vest.asp?vID=1430>, 12. jul 2012., Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja, Nacionalna CDM strategija, <http://www.ekoplan.gov.rs/src/15-Ostala-dokumenta-127-document.htm>, 08. jul 2012.

⁵⁷ Član 53. stav 4., Zakona o zaštiti životne sredine, „Službeni glasnik RS“, broj 135/2004.

otpada iznosi 60%⁵⁸. Predlog Zakona o otpadu predviđa unapređeni sistem prikupljanja komunalnog otpada i postavlja za cilj postavljanja regionalnih deponija i sanaciju postojećih deponija.

Krajem 2008. godine započeta je izrada nove Nacionalne strategije za upravljanje otpadom 2009-2018. godine. U poređenju sa dobijenim podacima o količinama generisanog komunalnog otpada u Evropi može se reći da je 220kg otpada po stanovniku u Srbiji je u skladu sa društvenim i socijalnim pokazateljima razvoja, prvenstveno sa podacima o potrošnji domaćinstva, bruto nacionalnom dohotku, itd.

Tokom 2008.godine realizovan je projekat „Identifikacija i kategorizacija divljih deponija, procena finansijskih sredstava za njihovu sanaciju na teritoriji AP Vojvodine“ od strane Fakulteta tehničkih nauka u Novom Sadu. U okviru projekta izvršena je identifikacija divljih deponija i utvrđeno je 569 lokacija. Projekat „Identifikacija i kategorizacija divljih deponija u Republici Srbiji“ je nastavak ovog projekta i on se realizuje u 2009. godini i njegov cilj je identifikacija broja i položaja divljih deponija na prostoru Republike Srbije.

5. Glavni izazovi pridruživanja EU i implementacije *acquis communautaire* u oblasti životne sredine

Kad je reč o životnoj sredini i klimatskim promenama, potrebno je uložiti dodatne koordinisane i održive napore s ciljem usaglašavanja s pravnim tekovinama EU i delotvorne primene tih tekovina. S tim u vezi potrebna su znatna ulaganja i jačanje administrativnih kapaciteta radi sprovođenja zakonodavstva kako bi se na srednji rok postigla usaglašenost o najvažnijim pitanjima, uključujući i klimatske promene. Puna usaglašenost s pravnim tekovinama EU moguća je jedino na dug rok i iziskivala bi viši stepen ulaganja.

S ubrzanom procedurom usvajanja zakona i većim ulaganjima u zaštitu životne sredine Srbija se suočava sa nedostatkom ljudskih resursa i finansijske podrške. Implementacija i ispunjavanje uslova za punopravno članstvo u EU zahteva jako puno vremena i finansijskih sredstava. Predpristupna pomoć EU je značajna (CARDS, ISPA), ali najveći deo ovih sredstava na kraju će morati da dođe iz domaćih izvora. Pitanje koje se postavlja je kako obezbediti ova finansijska sredstva. Treba naglasiti još jednom da je izdvajanje sredstava iz nacionalnog budžeta za oblast životne sredine na nezavidnom nivou i čini se da oblast zaštite životne sredine još uvek ne predstavlja prioritet Vlade iako je veliki deo Nacionalne strategije za pridruživanje EU ostavljen upravo za oblast životne sredine i set zakona koje je neophodno usvojiti

⁵⁸ Eurostat, epp.eurostat.ec.europa.eu/, 10/07/2012.

i implementirati ne bi li se ispunili svi uslovi koje je EU postavila Srbiji u ovoj oblasti. U narednim godinama, pored finansijskih sredstava koje je svakako neophodno obezbediti, neophodna će biti implementacija zakona koji se tiču razvoja i jačanja:

- 1) administrativne strukture,
- 2) strukture inspektorata (Inspekcije),
- 3) monitoringa i procedure izveštavanja,
- 4) javne usluge i infrastrukture kao što su vodosnadbavanje, otpadne vode i sistemi za upravljanje otpadom,
- 5) upravljanje životnom sredinom i čistije tehnologije u poslovnom sektoru.

6. Zaključak

Prema oceni Evropske komisije, Republika Srbija je ostvarila značajan napredak u usklađivanju svog zakonodavstva sa EU *acquis communautaire* u oblasti zaštite životne sredine, horizontalnom zakonodavstvu, kao i u oblasti upravljanja otpadom, zaštiti prirode, postupanju sa hemikalijama. Međutim, dalje usklađivanje je neophodno u pogledu kvaliteta vode i klimatskim promenama. Osim zakonodavnog okvira, postoje i neophodni administrativni kapaciteti (dve državne agencije). Ipak, potrebno je uložiti dodatne koordinisane i održive napore s ciljem usaglašavanja s pravnim tekovinama EU i delotvorne primene tih tekovina. S tim u vezi potrebna su znatna ulaganja i jačanje administrativnih kapaciteta radi sprovođenja zakonodavstva kako bi se na srednji rok postigla usaglašenost o najvažnijim pitanjima, uključujući i klimatske promene. Puna usaglašenost s pravnim tekovinama EU moguća je jedino na dug rok i iziskivala bi viši stepen ulaganja.

Kao glavne prepreke navode se finansiranje usklađivanja i jačanje svesti o njegovim prednostima. Tako, na primer, u oblasti zaštite životne sredine do 2030. godine se očekuje aproksimacijastandarda, pa je potrebno uložiti oko 10,5 milijardi evra, ali biprihod iznosio oko 15 milijardi, što znači dobit od oko 2,5 milijardi evra. Postoje naravno i politička ograničenja u primeni propisa. Postavlja se i pitanje izvodljivosti usklađivanja. Vremenski okvir usklađivanja se definiše kroz pregovore s EU, a ono je moguće i izvodljivo. U sklopu priprema za otpočinjanje pregovora, naša startna pozicija je relativno dobra. Takođe Vlada Srbije zna koji su troškovi usklađivanja propisa. Ipak, ostaje pitanje finansiranja i procene političke koristi. Tako bi problem nastao ukoliko pregovori ne budu otvoreni, a proces usklađivanja bude u toku. Takođe, neophodan je i period političke stabilnosti, pre svega stabilna izvršna vlast u Republici Srbiji, kao što je to bio slučaj od 2008. do 2012. godine.

7. Literatura

1. Atilgan, Kenan, Klein, Deborah, Evropa se isplati: šta bi svako trebalo da zna o Evropskoj uniji, Konrad Adenauer Stiftung.V., 2008;
2. Ateljević, Vladimir, Sretić, Zoran, Mitrović, Siniša, Plavšić, Prvoslav, Izazovi evropskih integracija u oblastima zaštite životne sredine i održivog razvoja lokalnih zajednica, PALGO Centar, 2011;
3. Bache, Ian, Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, N°1, March 2010, pp. 1–12;
4. Bardi, Luciano, Rhodes, Martin, Nello, Susan Senior, Enlarging the European Union: Challenges to and from Central and Eastern Europe, *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol.23, No. 3, July 2002, pp. 227-233;
5. Commission staff working paper, Serbia 2011 progress report, accompanying Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, Brussels, 12.10.2011;
6. Djurić, Djuro, Ivanović, Vladan, Balaban, Mladenka, Regional policy funds: How prepared is Serbia to access European Union regional policy funds?“, In: *Serbia and the European Union: economic lessons from the new member states*, ed. Mirjana Radović-Marković, Srdjan Redžepagić, João Sousa Andrade, Paulino Teixeira, University of Coimbra, Portugal, 2011, pp. 297-315;
7. EU Integration and the future of Southeastern Europe, Ed. Arvanitopoulos, Constantine, Botsiou, Konstantina, Lamers, Bernhard, I. SIDERIS, 2003;
8. Jevremović-Petrović, Tatjana, Problemi harmonizacije pravnog sistema Srbije sa pravnim sistemom EU, *Zakonodavstvo na snazi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu Beograd, VI, Januar-decembar 2007, pp. 9-20;
9. Kako usklađivati domaće propise sa pravnim tekovinama Evropske unije, ed. Trbović, Ana S., Vlada Republike Srbije, 2004;
10. Labus, Miroljub, Proces stabilizacije i pridruživanja, *Srpska pravna revija*, N°3,

- 2006, pp. 7-16;
11. Lopandić, Duško, Karakteristike sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU sa zemljama zapadnog Balkana, *Srpska pravna revija*, N°3, 2006, pp. 111-125.
 12. Mišćević, Tanja, Pridruživanje Evropskoj uniji, ESPI Institut, 2005;
 13. Mišćević, Tanja, Madridski kriterijum: administrativni kapaciteti kao uslov članstva u Evropskoj uniji, *Izazovi evropskih integracija*, Službeni glasnik, N°1, 2008, pp. 97-109;
 14. Stefanović, Zlatko, Pravo Evropske unije, Službeni glasnik, 2008;
 15. Todorić, Vladimir, Jovanović, Nikola, Mind the gap: Studija o implementaciji evropskog zakonodavstva u Srbiji, Centar za novu politiku, 2011;
 16. Vehar, Primož, Iskustvo nove zemlje članice Evropske unije na području harmonizacije zakonodavstva, *Srpska pravna revija*, N°3, 2006, pp. 17-23;
 17. Vukadinović, Radovan D., O evropeizaciji i harmonizaciji domaćeg prava sa pravom EU u procesu stabilizacije i pridruživanja još jedanput, *Srpska pravna revija*, N°3, 2006, pp. 127-141.

HARMONIZATION OF THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA ON ENVIRONMENT WITH THE EU LAW

*In the European Union accession process, the Republic of Serbia has embarked on an ambitious effort to achieve full harmonization of national legislation with EU law. The harmonization process includes the adoption of EU legislation - the *acquis communautaire* - by amending existing national legislation, the adoption of new harmonized laws and, finally, their proper implementation. This task required political will and support, since it was initiated started before the approximation of national regulations with EU law became obligatory for the Republic of Serbia. Since March 2012, Serbia has been harmonizing its laws as a candidate country for EU membership. One of the most important chapters of the EU *acquis communautaire* is Chapter 27, which is related to environmental protection. In the process of harmonization in this area, the Republic of Serbia has made significant progress.*

*However, as the *acquis communautaire* is not a static category, it is necessary to ensure continuous political and financial support, and strengthen administrative capacities in order to secure proper implementation of the newly adopted regulations. Furthermore, climate changes present a serious challenge for Serbia as a candidate country.*

Key words: Republic of Serbia, EU integration, environmental protection, *acquis communautaire*, approximation of legislation